

POLICY BRIEF

ANÁLISIS DE LA REFORMA EDUCATIVA EN PARAGUAY: DISCURSOS, PRÁCTICAS Y RESULTADOS

Rodolfo Elías

Presentación del tema

El objetivo general de este estudio fue analizar los principios en que se ha basado la política educativa durante la reforma, el proceso de implementación, los actores involucrados, los factores que facilitaron u obstaculizaron y los cambios que se pueden constatar en el periodo 1990 – 2012. En términos más concretos, el estudio examina los problemas educativos identificados, las estrategias propuestas para superarlos y principios en que se ha sustentado la política educativa, su continuidad o rupturas que se han dado en el periodo analizado (reforma y pos-reforma); identifica los principales hitos en su implementación desde la caída de la dictadura; analiza el rol que han tenido los principales actores y su incidencia en la política educativa, sus posturas, los acuerdos y conflictos que se dieron entre estos actores en el periodo analizado y, finalmente, analizar los cambios en un conjunto de indicadores educativos en el periodo 1990 – 2012 en las siguientes áreas: acceso y permanencia en los diferentes niveles del sistema educativo, logros educativos, disminución/aumento de brechas entre grupos sociales (rural/urbano, hombres/mujeres y otros) y la inversión en educación.

El trabajo se basó en una revisión documental, la entrevista a actores y el análisis de indicadores cuantitativos. La revisión documental consistió en identificar, organizar y analizar los principales documentos producidos en torno a la reforma y a las políticas educativas, tales como la Ley General de Educación, los planes educativos nacionales (Plan 2020, Plan 2020 actualizado y Plan 2024), los diagnósticos y análisis de situación producidos por el Consejo Asesor de la Reforma (CARE) y luego por el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), investigaciones y evaluaciones realizadas a la reforma. Las entrevistas a actores claves de la política educativa recogieron las percepciones de los problemas y logros alcanzado por el sector educativo desde la perspectiva de personas que han tenido un rol preponderante en la política. Finalmente, se realizó un análisis de un conjunto de indicadores cuantitativos de acceso (cobertura) y eficiencia (retención, repetición escolar, abandono), formación y práctica docente, financiamiento de la educación de bases de datos oficiales de estadística educativa durante los años 1990 – 2012.

En Paraguay, una vez producida la caída de la dictadura de Stroessner en 1989, se inicia una reforma de la educación como un imperativo para la construcción de una sociedad democrática. En ese momento el Estado promovió una serie de iniciativas en el ámbito educativo: la creación en 1990 del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) con el objetivo de formular una reforma integral del sistema educacional paraguayo, previa

elaboración de un diagnóstico de la situación general, de tal forma a plantear propuestas y alternativas que puedan solucionar las deficiencias del sistema (CARE, 1992); la realización entre 1992 y 1993 de dos congresos educativos nacionales y 19 regionales convocados por el Parlamento con la participación de docentes y otros actores educativos y en los que se discutieron temas tales como: los principios y filosofía de la reforma educativa, bilingüismo, formación docente, administración educativa, educación indígena, entre otros (MEC, 2000); la formulación de una Ley General de Educación que redefinió el marco normativo e institucional del sistema educativo (MEC, 1998) y la introducción progresiva de nuevos programas de estudios en todos los niveles educativos (Molinas, Elías y Vera, 2004).

Si bien se registraron avances respecto a las metas educativas, se han identificado áreas en que no se han logrado los resultados esperados. Esto lo señalan informes elaborados por organismos nacionales como internacionales. Según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, "... queda mucho camino por recorrer respecto a la eficiencia del sistema en todos los niveles" (en Elías, 2012). Según un informe del Consejo Nacional de Educación y Cultura del año 2007, los resultados de la reforma educativa han sido consecuencia de una serie de factores, tanto vinculados a las condiciones socioeconómicas del país y a la ausencia de políticas de desarrollo social, como al modelo pedagógico y de gestión del sistema educativo. Se han dado cambios en el contexto social, económico y cultural del país que plantean nuevos desafíos a la escuela: pobreza, migración, trabajo infantil, ruptura de vínculos familiares, la presencia de nuevos patrones de comportamientos sociales promovidas por los medios masivos de comunicación, las transformaciones del mercado laboral, entre otros. También persisten situaciones relacionadas a la complejidad sociocultural del país que han sido atendidas solo parcialmente (CONEC, 2007).

A pesar de estos informes y sus conclusiones, en Paraguay no se ha analizado lo suficiente el modelo, la implementación y los resultados de la reforma educativa ni los cambios a la política en educación a partir del año 2008. Existen algunos estudios de corte cuantitativo que realizan un seguimiento a un conjunto de indicadores de cobertura y eficiencia del sistema, pero el análisis sobre los modelos educativos, de los diferentes actores vinculados a la educación, ha estado prácticamente ausente.

Se espera que este estudio contribuya a incentivar un debate con bases conceptuales y empíricas sobre la situación de la educación en Paraguay y que sus conclusiones permitan identificar líneas de investigación considerando el nuevo escenario político y educativo del país.

Reflexión en relación al tema estudiado

De la revisión de la literatura, se puede afirmar que las reformas educativas desarrolladas en América Latina en los años noventa han tenido la impronta neoliberal, aunque con una gran variedad de respuestas y adaptaciones de acuerdo al contexto político, económico y social de los países. Si bien se pueden identificar lineamientos comunes (como los de descentralización, privatización, focalización) los procesos de construcción democrática,

las políticas económicas y las características socioculturales han dado una orientación particular en el discurso y en las acciones desarrolladas.

Un hecho importante en América Latina es que las reformas educativas se empiezan a desarrollar coincidentemente con el fin de los gobiernos autoritarios y el inicio de una transición a modelos democráticos (Bonafina, 2002). De acuerdo a Molyneux (2008) la especificidad política de América Latina a raíz de la finalización de las dictaduras estampó su huella en cómo serían recibidas las nuevas agendas de política. En un contexto de desconfianza generalizada hacia el Estado y con un sistema de protección social débil y segmentado, la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad que ofrecía la nueva política recibió una respuesta mixta, no siempre negativa por parte de diferentes sectores. El núcleo de las ideas, al menos, parecía ofrecer un potencial para avanzar en la tan necesaria reforma: descentralización, gobernabilidad, la responsabilidad, la participación y la atención urgente a la pobreza. Estas políticas resonaron positivamente con los programas de reforma de los partidos democráticos, los movimientos y organizaciones de la sociedad civil que estaban trabajando para democratizar la política y la sociedad en los años que siguieron a los gobiernos militares.

Por otra parte, es difícil hablar de una política educativa progresista o posneoliberal. Así lo afirman Pini y Gomes Melo (2011): "... el discurso oficial intenta recuperar esa utopía universalista, pero no alcanza a construir una realidad diferente en las políticas y las prácticas específicas. Las contradicciones y ambivalencias parecen dominar esta época de clima posneoliberal llena de profundas marcas neoliberales, tanto en las políticas sociales como en las educativas... Los discursos han cambiado radicalmente, cumpliendo una importante función de abrir alternativas, pero la dinámica Estado – sociedad, que es donde se juega la posibilidad de potenciar lo colectivo y los derechos de todos, sigue profundamente fracturada" (Pini y Gomes Melo, 2011: 17).

Algunos programas concretos que se ejecutan en la actualidad reflejan esta ambigüedad o "heterodoxia" de las políticas educativas. Así, Vassiliades (2008) analiza la propuesta del Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) de Argentina. Según el autor, de la lectura de la propuesta del PIIE se desprenden elementos que pueden calificarla de política focalizada. Sin embargo también afirma que "la propuesta del PIIE incorpora elementos que suponen una ruptura respecto de las lógicas subyacentes en las reformas educativas de la década pasada, a la vez que también parece estar atravesada por las ideas de responsabilización institucional e individual de los sujetos por el alcance de situaciones de mayor desarrollo y prosperidad en el futuro" (p. 2004-2005).

El análisis sobre el sistema educativo paraguayo parte de una consideración de la educación durante la dictadura de Stroessner. Es necesario recuperar este pasado reciente para comprender y dimensionar adecuadamente las políticas promovidas por la reforma educativa y el papel que jugaron diversos actores en la definición de sus objetivos y líneas de acción.

El sistema educativo en este periodo fue un medio para promover y legitimar el modelo político. Como consecuencias de la educación stronista se pueden citar: la legitimación e interiorización del autoritarismo, el estancamiento del desarrollo científico – técnico y cultural, la asunción de una práctica profesional y social cerrada, autoritaria y

antidemocrática, la pérdida de perspectiva social e histórica en la gran mayoría escolarizada y la desconexión del conocimiento con la realidad (Chamorro Lezcano, 1998). Algunos conceptos utilizados por el gobierno de Stroessner y que repercutieron directamente en la educación fueron: orden y jerarquía; obediencia y disciplina; uniformidad donde las divergencias eran consideradas doctrinas “disociantes”; mistificación de los héroes; desarrollismo (Elías y Segovia, 2011).

En febrero de 1989 se produjo el golpe de Estado que acabó con los treinta y cinco años del régimen de Stroessner. El golpe fue conducido por un sector del ejército y el general Rodríguez, líder de la acción, asume la presidencia y se consolida en el poder a partir de una elección presidencial realizada ese mismo año. En este marco se inició la transición a la democracia, en cuyo contexto se elaboró la nueva Constitución Nacional (1992), que sentó las bases formales para la instalación del estado de derecho y la construcción de un régimen democrático.

En el periodo, iniciado en 1989, el debate educativo estuvo presente, ya que no era posible pensar en una sociedad democrática sin transformar un sistema educativo que sirvió de soporte a la dictadura. Por lo tanto, la reforma educativa se instaló desde el inicio en la agenda de la transición y se inició su desarrollo desde 1991 con continuidad aunque con periodos de altibajos (Rivarola, 2000).

En esta etapa el Estado promovió una serie de iniciativas en el ámbito educativo: la creación en 1990 del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) con el objetivo de formular una reforma integral del sistema educacional paraguayo, previa elaboración de un diagnóstico de la situación general, de tal forma a plantear propuestas y alternativas que puedan solucionar las deficiencias del sistema (CARE, 1992); la realización entre 1992 y 1993 de dos congresos educativos nacionales y 19 regionales convocados por el Parlamento con la participación de docentes y otros actores educativos y en los que se discutieron temas tales como: los principios y filosofía de la reforma educativa, bilingüismo, formación docente, administración educativa, educación indígena, entre otros (MEC, 2000); la formulación de una ley general que redefinió el marco normativo e institucional del sistema educativo (MEC, 1998) y la introducción progresiva de nuevos programas de estudios en todos los niveles educativos (Molinas, Elías y Vera, 2004).

Un hecho destacable al inicio de la reforma educativa paraguaya fue el papel que tuvo el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE), que le dio legitimidad y contribuyó a institucionalizar las políticas educativas. Es interesante destacar el rol que tuvieron centros de producción de conocimientos nacionales e internacionales en el diagnóstico y en la formulación de recomendaciones para la acción y en la conformación del Grupo de Diálogo Estratégico que buscó acercar la discusión de la política que se daba principalmente en el ámbito del CARE, con la gestión del sistema educativo por parte del MEC.

Según Rivarola, este organismo dio señales de credibilidad y seguridad a la reforma educativa: “Su rápida legitimación y la decisiva influencia que desde entonces adquirió en la orientación de la reforma educativa fue el resultado de la convergencia de varios factores. Por un lado, el criterio de pluralismo utilizado en su conformación y la alta consideración pública de sus componentes; por otro, la consistencia, equidistancia y

globalidad impresa en sus análisis y propuestas de reforma... y finalmente la postura intransigente de denuncia y rechazo ante los frecuentes intentos de partidización del Ministerio de Educación Cultura” (p. 17).

El CARE fue responsable de la preparación de varios documentos que sirvieron de base conceptual y de planificación del Reforma (mencionados anteriormente) y de la formulación de la Ley General de Educación.

El CONEC surge con la Ley de Educación, reemplaza al CARE. Entre el artículo 92 y 102 de dicha Ley se establecen la estructura, las funciones y las responsabilidades del CONEC.

De la revisión de los marcos normativos y programáticos de la reforma se puede afirmar que algunos principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales, tales como estándares explícitos, control de los resultados a través de evaluaciones, descentralización, focalización, estrategias *top – down* para la formulación y ejecución de las políticas, han estado en el discurso expresado en los planes y programas.

En el terreno de la implementación de programas y proyectos, se han dado ciertas acciones consistentes con estos principios. Sin embargo, otros conceptos que se encontraban en el discurso, no tuvieron mayor presencia práctica en la reforma paraguaya. Entre los aspectos que se impulsaron se pueden citar, los procesos de focalización, con una atención a ciertos sectores en condiciones de mayor exclusión y el montaje de estructuras paralelas a las plantas permanentes de los ministerios de educación. Otro hecho relevante fue la participación que han tenido el BID y el Banco Mundial en la financiación a través de préstamos y fondos no reembolsables, de programas tanto para la educación inicial, primaria y secundaria.

Temas como la descentralización y la privatización no tuvieron mayores impactos en la política educativa paraguaya, donde las condiciones económicas y gerenciales de los gobiernos locales no brindaban las condiciones mínimas para asumir roles del gobierno central en el campo educativo.

Uno de los elementos distintivos de la Reforma Educativa paraguaya, tanto en la década del noventa como en la primera década del 2000, fue la implementación de programas educativos para los niveles inicial, primaria y secundaria a través de fondos no reembolsables y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. El BID trabajó con el MEC principalmente en los programas dirigidos al nivel inicial, preescolar y la primaria y el Banco Mundial en los programas dirigidos a la educación secundaria (educación media). Además todos los programas tuvieron componentes orientados a mejorar la gestión del sistema educativo y a desarrollar las estadísticas y los sistemas nacionales de evaluación.

Cada programa tuvo sus características, dinámicas y resultados particulares, por lo que no pueden ser analizados en forma uniforme. Algunas características compartidas, en especial, por los primeros programas, fue la creación de una unidad coordinadora de proyectos (UCP) que funcionaba con bastante autonomía e independencia del MEC y respondían más directamente a las autoridades máximas del ministerio (ministros y viceministros) con poco vínculo con las direcciones del MEC. Las UCP contaban con personal más calificado

(dentro de los parámetros nacionales) y mejor remunerado, aunque con un régimen de consultoría (no eran funcionarios) y los programas disponían de recursos (proveniente de préstamos o fondos no reembolsable) y con un sistema administrativo que permitía la ejecución de los componentes y actividades previstas, frente al MEC que debía operar en condiciones más difícil, con una estructura menos eficiente y respondiendo a los procesos administrativos del Estado. Esta situación fue cambiando y en los programas iniciados en el 2000 se buscó superar estas estructuras paralelas e instalar los componentes de los programas en las direcciones del MEC, generando transformaciones internas pero con dificultades en la constitución de los equipos y en la gestión de las actividades de los programas frente a las demandas habituales que enfrentaba el MEC.

Entre los principales déficits en la gestión de la política educativa se puede señalar que no se logró construir una buena base de diálogo con las organizaciones de docentes, quienes consideran haber tenido escasa participación en la formulación e implementación de los distintos programas y proyectos desarrollados. Desde el punto de vista gremial, la precaria situación del magisterio ha hecho que las organizaciones sindicales se ocupen principalmente de lo corporativo y económico y no de lo profesional. Sin embargo, diferentes entrevistados, incluyendo al representante gremial, reconocen el vacío que existe en materia de discusión pedagógica y de la política educativa dentro de las organizaciones de educadores.

El presupuesto del Estado tampoco acompañó el crecimiento y las demandas generadas por el sistema educativo, lo cual constituyó un importante límite para el desarrollo de innovaciones educativas. El poco crecimiento del gasto público en educación y la lentitud de los procesos de gestión generaron dificultades en la ejecución de proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura de los locales escolares y el equipamiento con materiales didácticos y otros insumos, como la merienda escolar. Los datos indican que Paraguay tiene un gasto per cápita en educación considerablemente menor a los países del Mercosur y al promedio de América Latina y el Caribe. Y que la tendencia es que dicha brecha aumente. Un hecho similar sucede con el gasto público en educación como porcentaje del PIB.

El cambio político iniciado en el año 2008 contribuyó con nuevas ideas y conceptos para la formulación de las políticas sociales en consonancia con las políticas educativas emergentes en la región. Se dio un mayor énfasis a los conceptos de universalidad, derecho, responsabilidad del Estado e inclusión.

Sin embargo, estos conceptos no se han traducido en políticas y acciones concretas, más allá de algunas intervenciones como la extensión y universalización de programas de protección social, tal como se dio con la canasta de útiles escolares. Los frecuentes cambios en la administración del MEC, así como la inestabilidad política, probablemente conspiraron con el desarrollo y la consolidación de nuevas propuestas para el sector. Por tanto, no se cuenta con elementos para sostener que se ha implementado una política educativa sustancialmente diferente a la reforma educativa a partir del 2008.

Los indicadores cuantitativos examinados en el periodo 1970 – 2010 muestran tendencias positivas registradas durante la reforma: aumento de la cobertura, aumento de la eficiencia interna (retención escolar y disminución de la repetición y el abandono) pero también

revelan cierto estancamiento, en especial en la primera década del 2000, incluso disminución de algunos indicadores de matrícula.

En el nivel secundario se observa un claro y continuo crecimiento de la matrícula dándose el mayor salto entre los años noventa y luego poca movilidad entre el 2004 y el 2010. No se observan diferencias entre mujeres y hombres. En este caso se puede afirmar que uno de los mayores logros de la reforma fue el crecimiento de la matrícula del tercer ciclo de la EEB (secundaria baja) y de la educación media (secundaria alta), pasando de 31% en 1992 a 68% en el 2010.

En proporción, la matrícula en la educación terciaria se triplicó entre 1996 y el año 2010, siendo, probablemente uno de los mayores logros de la segunda década del 2000, ya que el crecimiento no fue mucho en los noventa. Esto indicaría el énfasis que se ha puesto en la educación terciaria.

En el sistema educativo paraguayo existe paridad de género en la matrícula. Esto se observa en todos los niveles educativos y se registra, incluso un crecimiento cada vez mayor a favor de las mujeres, quienes se encontraban en una proporción leve inferior en el año 1996 y superando en proporción a los hombres en los años siguientes.

Por otra parte, los datos muestran un aumento de la eficiencia interna del sistema educativo, aspecto que se registró principalmente en la década del noventa: los niños y niñas aprueban su grado y permanecen más tiempo en la escuela.

Finalmente, considerando los datos recientes, se puede notar que persisten brechas entre sectores sociales en cuanto al acceso y permanencia en la escuela, siendo los más desfavorecidos los que habitan en zonas rurales, los que hablan guaraní como lengua predominante y los que tienen menores ingresos. El sistema educativo no ha podido contrarrestar esta situación, generando un proceso de expulsión escolar que se traduce en pocos años de escolaridad de un sector importante de la población.

Sugerencias y proposiciones en términos de políticas públicas

Tal como se señaló, se espera que este estudio contribuya a incentivar un debate la situación de la educación en Paraguay. En Paraguay se han realizado pocos análisis de las políticas educativas y de su implementación y no cuenta con muchas investigaciones que revisen críticamente la historia de la educación en el país, sus logros y dificultades.

Por tanto, las sugerencias que se pueden realizar a partir de este trabajo apuntan principalmente a profundizar el conocimiento sobre la política educativa, su contexto histórico, político y socioeconómico.

En primer término, es fundamental documentar y analizar en profundidad lo que ha sido el sistema educativo durante la dictadura de Stroessner. La dictadura influyó profundamente en la cultura y en las relaciones sociales y algunos aspectos siguen teniendo vigencia en el sistema educativo y en las prácticas escolares. Prácticas como el prebendarismo político, la sumisión a la autoridad, la escasa capacidad de debate, la intolerancia son algunos de estos

elementos que tienen vigencia y que, de acuerdo a la coyuntura, emergen y toman nuevamente relevancia en las prácticas educativas y en el manejo de la gestión del sistema educativo.

Hasta el momento no se han hecho investigaciones y no se ha documentado suficiente los datos respecto a las dos reformas educativas que se dieron en el periodo de la dictadura: la reforma de 1957 y la reforma de 1973 (llamada Innovaciones Educativas).

Se tendría que recuperar, organizar y analizar los planes, programas y proyectos que se han desarrollado durante la reforma educativa. En este periodo se han formulado planes educativos y una serie de programas y proyectos dirigidos a todos los niveles educativos (inicial, básica, media, educación de jóvenes y adultos). Se ha realizado diagnósticos, investigaciones y evaluaciones de estos programas, sin embargo, gran parte de esta documentación no han trascendido más allá de los grupos responsables de la ejecución, de las agencias financiadoras y de algunos analistas e investigadores. Es necesario establecer un centro de documentación que reúna toda esta información y que pueda ser utilizada como antecedentes para la formulación de nuevos programas o proyectos.

En término de políticas educativas, hay áreas que cobraron relevancia durante la reforma y que luego perdieron protagonismo en la medida que terminaron los programas y los fondos específicos que se disponían para esas líneas de trabajo provenientes fundamentalmente de préstamos o de cooperaciones internacionales, a pesar de su relevancia. Uno de estos temas es, sin dudas, la educación bilingüe. Paraguay, con un alto porcentaje de población guaraní hablante y con grupos indígenas pertenecientes a seis familias lingüísticas diferentes, necesita retomar el tema de la alfabetización en la lengua materna y la introducción de una segunda lengua. Este tópico, que fue objeto de interés y debate, incluso de programas como el Programa de Fortalecimiento de la Educación Bilingüe (1998 – 2002) y de la implementación de una modalidad guaraní hablante en la educación básica, no tuvieron la continuidad ni el apoyo requerido para su consolidación y expansión, a pesar de sus resultados positivos.

Otro campo sumamente relevante es la educación de las niñas. Si bien en Paraguay no se observan diferencias entre niñas y niños en matrícula ni en rendimiento escolar, aún persisten prácticas que fortalecen los modelos de género tradicionales (Sottoli y Elías, 2001) El MEC, conjuntamente con la Secretaría Nacional de la Mujer y con apoyo de AECID llevó adelante un programa denominado Programa Nacional para la igualdad de oportunidades y resultados para las mujeres en la educación desde mediados de los años noventa. El objetivo del programa fue coordinar acciones que propendan a la incorporación y desarrollo efectivos del componente género en educación. Este programa, si bien formalmente, se incorporó como línea de trabajo del MEC, ha disminuido su incidencia en el sistema educativo en la última década.

Sobre la participación, la reforma educativa iniciada en los noventa nos muestra un hecho interesante que fue la creación del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) y el papel que tuvo como ente externo al Ministerio de Educación pero con la suficiente legitimidad social y poder político para incidir en la formulación de las políticas. El CARE, luego convertido en el Consejo Nacional de Educación Cultura (CONEC) pasó de tener un rol protagónico a ser un organismo con poca influencia y presencia en el debate de la

educación. En este sentido, debería impulsarse el fortalecimiento del CONEC recuperando el rol y la legitimidad que ha tenido en sus inicios como un ente independiente y competente para orientar las políticas en educación.

Por otra parte, resulta bastante evidente el débil protagonismo de otros actores, principalmente de las organizaciones de docentes, que han manifestado que no tuvieron el espacio necesario para ser actores e interlocutores en el debate de las políticas. Sin negar la complejidad del tema y las objeciones existentes respecto a algunas organizaciones, muy cercanas a grupos políticos partidarios, con visiones y prácticas tradicionales de la política paraguaya (clientelar, prebendaria), es necesario crear mecanismos de diálogo y participación con estos sectores de manera a lograr consensos más amplios y sólidos sobre los cuales construir la política educativa.

En cuanto a la gestión del sistema educativo, dos aspectos que han mostrado debilidad son la asignación presupuestaria y el modelo excesivamente centralizado de gestión.

A partir de esta presentación y del análisis realizado sobre la reforma educativa paraguaya, es posible recuperar aprendizajes que puedan dar insumos y orientaciones para las acciones futuras en la formulación y ejecución de las políticas educativas.

En primer término, se debe enfatizar en la centralidad del Estado en la construcción y ejecución de la política educativa. Si bien, en Paraguay no se ha dado una descentralización de la gestión, ni un fuerte proceso de privatización, existe un discurso de descalificación del Estado y de la educación pública como ineficiente y de baja calidad. Lo que se debe lograr es la superación del excesivo centralismo que caracteriza al sistema educativo y construir una gestión más eficiente con mayor participación de instancias departamentales y municipales, lo que implica un cambio en el modelo institucional del MEC.

Es necesario crear condiciones para una mayor participación y protagonismo de los docentes y sus organizaciones. La tirantez entre gremios de docentes y el MEC ha sido una situación casi permanente durante la reforma educativa. Se ha criticado a los gremios desde instancias como el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), señalando que al perseguir mejoras en sus condiciones laborales, las organizaciones ponen en riesgo la consecución de objetivos educativos. Por otra parte, los gremios han señalado que las organizaciones de educadores no tuvieron oportunidad de participar en la discusión ni en la definición de las políticas educativas. La urgencia de encarar cambios sustantivos en la formación y en el trabajo docente, debe llevar a ambos actores a generar nuevos mecanismos de diálogo y concertación, a establecer puentes que permitan encarar de manera conjunta el mejoramiento de la docencia, elemento clave para superar muchas de las limitaciones que sufre el sistema educativo.

Un aspecto que se ha señalado en este trabajo fue el rol protagónico del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE, luego CONEC) en la orientación de la reforma educativa, en la legitimidad que se logró, al menos en su fase inicial, y en la capacidad que generó para realizar un seguimiento de la gestión del MEC. Como se señaló, este rol fue perdiendo fuerza en los últimos años, teniendo en la actualidad poca influencia en las decisiones de

política educativa. Por tanto, es importante fortalecer al CONEC y, a través de este consejo, ampliar el debate de las políticas educativas a través de foros y encuentros nacionales y regionales.

Para concluir, un tema clave para el Estado paraguayo es realizar una mayor inversión en el sector educativo. Se requiere realizar una revisión y un ajuste presupuestario de tal forma a que el Ministerio de Educación y las diferentes instancias (centrales, locales) cuenten con los recursos en tiempo oportuno no solo para la ejecución de los diferentes planes y programas sino también para la realización sistemática de evaluaciones nacionales e internacionales, que aporten a mejorar la calidad de la enseñanza, la eficiencia y la disminución de las inequidades, especialmente hacia el sector rural e indígena. De lo contrario, no se cumplirían las metas en cuanto a expansión de la cobertura (muy necesaria aún en Paraguay) ni tampoco al mejoramiento de la calidad de la oferta educativa.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial “ED Stats” < <http://datatopics.worldbank.org/education/>> acceso 5 de febrero 2014.

Bonal, Xavier 2002 “Globalización y política educativa: Un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina” en Revista Mexicana de investigación educativa (México, DF.) Vol. 64, N°3, julio-septiembre 2002.

Cardozo, Nelsón 2009 “Políticas educativas argentinas en perspectiva comparada. El rol del Estado en la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional”, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires, 25 al 27 de junio de 2009.

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1992 Reforma Educativa, Compromiso de Todos (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura (MEC)).

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1996 El Desafío Educativo: Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay (Asunción: MEC).

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1996 Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo, Plan Estratégico de la Reforma Educativa. (Asunción: Ministerio de Educación Cultura, MEC).

Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1998 Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, Estrategias y Políticas de la Educación Paraguaya (Asunción: MEC).

Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) 2007 Situación de la Educación en el Paraguay (Asunción: Consejo Nacional de Educación y Cultura. CONEC).

Elías, Rodolfo 2012 “La investigación educativa en Paraguay: su desarrollo en el marco de la transición democrática y la reforma educativa” en Gorostiaga, Jorge; Palamidessi,

- Mariano y Suasnábar, Claudia Investigación educativa y política en América Latina (Buenos Aires: Noveduc).
- Elías, Rodolfo y Segovia, Elvio 2011 “La educación en tiempos de Stroessner” en Ministerio de Educación y Cultura (org.) La educación en el Paraguay independiente, (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura) Vol.1.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) 2000 Los congresos educativos de la reforma de la educación paraguaya (Asunción: Fundación en Alianza).
- Ministerio de Educación y Cultura 1998 Ley General de Educación (Asunción: MEC).
- Ministerio de Educación y Cultura 2008 Plan estratégico de educación Paraguay 2020 – Actualizado: Bases para un pacto social (Asunción. Consejo Nacional de Educación y Cultura, Ministerio de Educación y Cultura).
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) 2011 Plan Nacional De Educación 2024 (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura).
- Molinas, José; Elías, Rodolfo y Vera, Mirna 2004 Estudio y Análisis del Sector Educativo en Paraguay (Asunción: Instituto Desarrollo, JICA).
- Molyneux, Maxine 2008 “The ‘Neoliberal Turn’ and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?” en Development and Change (Oxford: Institute of Social Studies)
- Pini, Mónica, y Gomes Melo, Savana Diniz 2011 “Argentina y Brasil: Cambios y contradicciones en las políticas educativas”, Ponencia presentada al IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios, Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.
- Rivarola, Domingo 2000 “La reforma educativa en el Paraguay” en Serie Políticas Sociales (Santiago: CEPAL, Naciones Unidas) N° 40.
- Vassiliades, Alejandro 2008 “Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa” en Educación, Lenguaje y Sociedad (Buenos Aires) Vol. V, N° 5.

Rodolfo Elías

rudi.elias@gmail.com

Licenciado en psicología (Universidad Católica de Asunción) y Master en Psicología social (Universidad de Guelph, Canadá). Realizó trabajos de investigación como integrante del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), coordinó proyectos sociales para UNICEF – Paraguay, tuvo a su cargo diversas investigaciones y evaluaciones para el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay y para otros organismos como especialista asociado a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Actualmente es coordinador del área de educación del Instituto Desarrollo (Asunción). Entre sus publicaciones caben citar: Deserción escolar de adolescentes (PREAL, Cueto, Ed., 2009), Schooling in Paraguay (Gvirtz y Beech, Ed., 2008), Caracterización del sector privado de la educación universitaria en Paraguay (Elías y Serafini, 2006) Modelos conceptuales y metodológicos en la evaluación de la calidad de la educación preescolar (Elías, Ed., 2006) y Mejorando la educación de las niñas en Paraguay (Sottoli, Elías, 2001).

POLICY BRIEF

ANALYSIS OF EDUCATIONAL REFORM IN PARAGUAY: DISCOURSES, PRACTICES AND RESULTS

Rodolfo Elias

Presentation of the topic

The objective of this study was to analyze the principles on which the education policy was based during the reform, the implementation process, the actors involved, the factors that facilitated or hindered and the changes that can be verified in the period 1990 - 2012. In more specific terms, the study examines the identified educational problems, the proposed strategies to overcome them and the principles that have sustained the educational policy, its continuity or ruptures that have occurred in the period analyzed (reform and post-reform); identifies the major milestones in its implementation since the fall of the dictatorship; analyzes the role that the main actors have had and their impact on education policy, their positions, the agreements and conflicts that occurred between these actors in the analyzed period, and finally analyze changes in a set of educational indicators in the period 1990 - 2012 in the following areas: access and retention in the different educational levels, educational attainment, decreased / increased gaps between social groups (rural / urban, male / female, etc.), the situation of teaching and investment on education.

The work was based on a documental review, interviews with actors and analysis of quantitative indicators. The documental review consisted in identifying, organizing and analyzing key documents produced about the reform and educational policies, such as the General Law of Education, national education plans (Plan 2020, Plan 2020 updated and Plan 2024), the diagnoses and situation analysis produced by the Advisory Board of the Education Reform (CARE in Spanish) and then by the National Council for Education and Culture (CONEC), investigations and assessments made on the reform. Interviews with key stakeholders in education policy collected the perceptions of the problems and achievements attained by the education sector from the perspective of people who have had a major role in politics. Finally, an analysis of a set of quantitative indicators of access (coverage) and efficiency (retention, repetition, and dropout), teaching training and practice, education funding from official databases of educational statistics was performed for the years 1990 – 2012.

In Paraguay, once the fall of the Stroessner dictatorship happened in 1989, a reform of education was considered necessary as an imperative to build a democratic society. At that time the state promoted a number of initiatives in education: the creation in 1990 of the Advisory Board of the Education Reform (CARE in Spanish) in order to formulate a comprehensive reform of the Paraguayan educational system, after conducting an assessment of the overall situation, so to make proposals and alternatives that can solve deficiencies of the system (CARE, 1992); the realization between 1992 and 1993 of two national educational congresses and 19 regional congresses summoned by the Parliament with the participation of teachers and other educational stakeholders and in which the

discussed topics were: the principles and philosophy of education reform, bilingualism, teacher training, educational administration, indigenous education, among others (MEC, 2000); the formulation of a general law that redefined the normative and institutional framework of the educational system (MEC, 1998) and the gradual introduction of new curricula at all educational levels (Molinas, Elias and Vera, 2004).

While progress was made regarding educational goals, we have identified areas that have not achieved the expected results. This was pointed out in reports prepared by national agencies (SNEPE, CONEC) and international agencies (UNESCO, UNDP, PREAL). According to the National Human Development Report (UNDP, 2008), "... there is a long way to go regarding the efficiency of the system at all levels" (in Elias, 2012). According to a report by the National Council for Education and Culture of 2007, the results of the educational reform have resulted from a number of factors, both linked to the socioeconomic conditions of the country and the absence of social development policies, as the pedagogical and management model of the education system. There have been changes in the social, economic and cultural context of the country which pose new challenges to school: poverty, migration, child labor, rupture of family ties, the presence of new patterns of social behavior promoted by the mass media, changes on the labor market, among others. Sociocultural situations related to the complexity of the country which have been only partially addressed also persist (CONEC, 2007).

Despite these reports and their conclusions, in Paraguay, the model, implementation and results of the educational reform and policy changes in education since 2008 has not been sufficiently analyzed. There are few quantitative studies that monitor a set of indicators of coverage and efficiency of the system, but the analysis of the educational models of the various actors involved in education, has been practically absent.

It is expected that this study will contribute to stimulate a debate with conceptual and empirical basis on the situation of education in Paraguay and that its conclusions allow identifying research areas considering the new political and educational scenario in the country.

Thoughts on the issue studied

From the literature review it is possible to conclude that the educational reforms developed in Latin America in the nineties have had a liberal mark, although with a wide variety of responses and adaptations according to the political, economic and social context of the countries. Although it is possible to identify common guidelines (such as decentralization, privatization, targeting) the process of building democracy, economic policies and socio-cultural characteristics have a particular orientation in the discourse and actions developed.

An important fact in Latin America is that educational reforms begin to develop coincidentally with the end of authoritarian governments and the beginning of a transition to democratic models (Bonal, 2002). According to Molyneux (2008) political specificity of Latin America due to the end of dictatorships stamped its mark on how the new policy agendas would be received. In a context of generalized distrust toward the state and with a

weak and segmented social protection system, the reconfiguration of state-society relations offered by the new policy received a mixed response, not always negative from different sectors. The core of ideas, at least, seemed to offer a potential to advance in the much needed reform: decentralization, governance, accountability, participation and urgent attention to poverty. These policies resonated positively with the reform programs of democratic parties, movements and civil society organizations that were working to democratize politics and society in the years that followed the military governments.

Moreover, it is difficult to speak of a progressive or post-neoliberal education policy. So say Pini and Gomes Melo (2011): "... the official discourse tries to retrieve the universalist utopia, but not enough to build a different reality in the specific policies and practices. The contradictions and ambivalences seem to dominate this era of posneoliberal atmosphere full of deep neoliberal brands, both in the social and educational policies ... The speeches have changed radically, playing an important role of opening alternatives, but the dynamic state - society, which is where is located the possibility of enhancing the collective and the rights of all, remains deeply fractured" (Pini and Gomes Melo, 2011: 17).

Some specific programs currently running reflect this ambiguity or "heterodoxy" of educational policies. So Vassiliades (2008) analyzes the proposal of the Comprehensive Program for Educational Equality (PIIE in Spanish) of Argentina. According to the author, from the reading of the PIIE proposal, some elements that may qualify as targeted policy emerge. However, it also states that "the proposal of the PIIE incorporates elements that pose an interruption with the underlying logic in the educational reforms of the past decade, at the same time it also appears to be crossed by the ideas of institutional and individual responsibility of subjects by the scope of situations of greater development and prosperity in the future" (p. 2004-2005).

The analysis of the Paraguayan educational system starts with the consideration of the education during the Stroessner Dictatorship. It is necessary recover this recent past to understand and adequate dimension the policies promoted by the Educational Reform in the nineties and the role played by diverse actors in the definitions of its goals and actions.

The educational system was a mean to promote and legitimize the political model. As a consequence of the education during Stroessner can be cited: the legitimization and internalization of authoritarianism, the stagnation of scientific - technical and cultural development, the assumption of a closed, authoritarian and undemocratic professional and social practice, the loss of social and historical perspective on the most part of schooled and disconnection of the knowledge with reality (Chamorro Lezcano, 1998). Some concepts used by the Stroessner government and that directly impacted on education were: order and hierarchy; obedience and discipline; uniformity where divergences were considered "dissociating" doctrines; mystification of the heroes; developmentalism (Elías and Segovia, 2011).

In February 1989 came the coup that ended the thirty-five years of the Stroessner regime. The coup was led by a section of the army and General Rodriguez, leader of the action, he took the chair and consolidated in power after a presidential election held that year. In this framework the transition to democracy began, the new Constitution (1992) was developed,

which laid the foundations for the formal installation of the rule of law and the construction of a democratic system.

In the period, which began in 1989, the educational debate was present, as it was not possible to think about a democratic society without transforming an educational system that served to support the dictatorship. Thus, educational reform was installed from the beginning on the agenda of the transition and its development began in 1991 with continuity but with periods of ups and downs (Rivarola, 2000).

At this stage the state promoted a number of initiatives in education: the creation in 1990 of the Advisory Board of the Education Reform (CARE) in order to formulate a comprehensive reform of the Paraguayan educational system, after conducting an assessment of the general situation, so to make proposals and alternatives that can address the shortcomings of the system (CARE, 1992); the realization between 1992 and 1993 of two national education congresses and 19 regional summoned by the Parliament with the participation of teachers and other educational stakeholders and in which the topics discussed were: the principles and philosophy of education reform, bilingualism, teacher training, educational administration, indigenous education, among others (MEC, 2000); the formulation of a general law that redefined the normative and institutional framework of the educational system (MEC, 1998) and the gradual introduction of new curricula at all educational levels (Molinas, Elías and Vera, 2004).

A remarkable fact in the beginning of the Paraguayan educational reform was the role played by the Advisory Board of the Education Reform (CARE) that gave legitimacy and helped to institutionalize educational policies. It is interesting the role played by centers of knowledge production (the CPES of Paraguay and HIID) in the diagnosis and recommendations for action and in the conformation of the Strategic Dialogue Group which sought to bring the discussion of policy with MEC management.

According to Rivarola, this agency showed signs of credibility and security to education reform: "Its quick legitimacy and decisive influence that since then acquired in guiding educational reform was the result of the convergence of several factors. On the one hand, the pluralism criteria used in its formation and the high public consideration of its components; secondly, consistency, comprehensiveness and equidistance printed in their analysis and Reform Proposals ... and finally the intransigent position of denunciation and rejection of the frequent attempts of partisanship of the Ministry of Education and Culture" (p. 17).

The CARE was responsible for the preparation of various documents used as conceptual basis and planning of the reform (mentioned above) and the formulation of the Education Act. The CONEC, which, as mentioned, comes with the Education Act, replaces CARE. Between Article 92 and 102 of the Act, the structure, roles and responsibilities of CONEC are established.

After a review of the policy and program framework of the Reform it can be said that the principles of New Public Management (NPM) and neoliberal policies, such as accountability, explicit standards, monitoring of results through assessments,

decentralization, targeting, top - down strategies for the formulation and implementation of policies, among others, have been in the speech, in a greater or lesser extent, of Paraguayan educational reform.

In the field of practice, certain actions were taken consistent with these principles and others did not have much presence in the Reform. Among the aspects that were promoted, targeting processes can be cited, with a focus on certain sectors in conditions of greater exclusion, mounting parallel structures to the permanent plants ministries of education. The Paraguayan reform implemented a series of programs aimed at different educational levels with grant funds and loans from the World Bank, IDB and other cooperation agencies (bilateral and multilateral). One feature of these programs was the creation of coordination units outside the MEC (at least in the first program) designed with the participation of national and international experts. It is interesting to note the emphasis on bilingual education and the incorporation of Guaraní in the acquisition of reading and writing.

Topics such as decentralization and privatization did not have major impacts on education policy, where economic and managerial conditions of local governments did not have the minimum requirements to assume roles of the central government in the educational field.

One of the features of the Paraguayan educational reform, both in the nineties and the first decade of 2000 was the implementation of educational programs for initial, elementary and secondary levels, through grant funding and loans from the Inter-American Development Bank (IDB) and the World Bank. The BID worked with MEC mainly on programs for preschool, beginners, and primary and World Bank in programs for secondary school (secondary education). In addition, all programs were aimed at improving the management of the education system and develop statistics components and national evaluation systems.

Each program had its characteristics, dynamics and individual results, so that they cannot be analyzed in a uniform way. Some shared characteristics, in particular, for the first programs was the creation of a project coordination unit (PCU) operating with considerable autonomy and independence of the MEC and responding more directly to the highest authorities of the ministry (ministers and vice ministers) with little connection with MEC directions. The PCU had more qualified staff (within national parameters) and better paid, but with a consultancy system (they were not officials) and programs had resources (from loans or not refundable funds) and an administrative system that allowed the implementation of foreseen components and activities, in comparison with the MEC that should operate in difficult conditions, with a less efficient structure and responding to the administrative processes of the state. This situation changed and in the programs initiated in 2000 it was sought to overcome these parallel structures and install the program components in the directions of the MEC, generating internal transformations but with difficulties in setting up teams and managing activities of the programs compared with the conventional demands faced by the MEC.

Among the major deficits in the management of educational policy can be noted that it was not possible to build a good basis for dialogue with teachers' organizations, who believe they have had little involvement in the formulation and implementation of various programs and projects developed during the Reform. From the union point of view, the precarious situation of teachers has made trade unions dealing primarily of the corporate

and economic and not of the professional. However, different respondents, including the union representative, recognized the gap in the field of pedagogical discussion and educational policy within organizations of educators.

The State Budget did not accompany growth and the demands generated by the educational system, which was an important limit for the development of educational innovations.

On the emergence of a new educational policy in Paraguay, it can be concluded that political change of 2008 brought new ideas and concepts for the formulation of social policies, these principles are opposed to the policy implemented in the nineties. There is an emphasis on concepts of universality, rights, state responsibility, inclusion and equity.

However, these concepts have not been translated into concrete policies and actions, beyond some actions as the extension and universalization of social protection programs such as school supplies kits. It may be argued that frequent changes in the administration of MEC and the removal of President Lugo, conspired with the development and consolidation of innovative actions in the sector. Finally, the results of the presidential elections of 2013 opened new questions about education policy, priorities and approaches. Therefore, there are no elements to support that a substantially different education policy to the educational reform has been proposed and implemented from 2008.

The indicators examined in the period 1970 - 2010 show positive trends: increased coverage, increased internal efficiency (retention and reduced repetition and dropout) but also indicate some stagnation, especially in the 2000s, even some decrease in enrollment indicators.

At the secondary level a clear and continuous enrollment growth is observed, having the biggest jump between the nineties and then little mobility between 2004 and 2010. No differences between women and men are observed. In this case we can affirm that one of the greatest achievements of the reform was the growth of enrollment in the third cycle of basic education (lower secondary) and secondary education (high school), from 31% in 1992 to 68% in 2010.

In proportion, enrollment in tertiary education tripled between 1996 and 2010, being probably one of the greatest achievements of the second decade of 2000, as growth was not much in the nineties. This would indicate the emphasis that has been placed in tertiary education.

In the Paraguayan educational system there is gender parity in enrollment. This is observed in all educational levels and registers even greater growth in favor of women, who were in a lower proportion in 1996 and exceeding in proportion to men in the following years.

On the other hand, the data show an increase in the internal efficiency of the educational system, aspect that was registered primarily in the nineties: children approve their grades and stay longer in school.

Finally, considering the recent data, it may be noted that gaps remain between the two sectors in terms of access and retention in school, being the most disadvantaged people in

rural areas, those who speak Guaraní as the predominant language and those with lower incomes. The education system has failed to counter this, generating a process of ejection of the educational system which results in few years of schooling of a large sector of the population.

Suggestions and proposals in terms of public policy

As noted, it is expected that this study will contribute to stimulate a debate on the situation of education in Paraguay. In Paraguay there has been little analysis of educational policies and their implementation and there is not much research to critically review the history of education in the country, its achievements and challenges.

Therefore, the suggestions that can be made from this study point mainly to deepen the knowledge on educational policy, its historical, political and socioeconomic context.

First, it is essential to document and analyze in depth what has been the educational system during the Stroessner dictatorship. The dictatorship profoundly influenced the culture and social relations and some aspects remain relevant in the education system and school practices. Practices such as political prebend, submission to authority, the limited capacity of debate, and intolerance, are some elements that are in force and which, according to the situation, emerge and become relevant in educational practices and management of the education system.

So far there have been no research and it has not been sufficiently documented the data regarding the two educational reforms that occurred in the period of the dictatorship: the 1957 reform and the 1973 reform (called Educational Innovations).

The plans, programs and projects that have been developed during the education reform would have to be retrieved, organized and analyzed. In this period education plans and a variety of programs and projects for all levels of education (preschool, elementary, secondary, and adult and youth education) were developed. Diagnosis, investigations and evaluations of these programs have been done, however, much of this documentation have not transcended beyond the groups responsible for the implementation, the financing agencies and some analysts and researchers. It is necessary to establish a documentation center to gather all this information so it can be used as background for the development of new programs or projects.

In terms of educational policy, there are areas that were particularly relevant during the reform and then lost prominence to the extent that the specific programs and funds available for these lines of work ended primarily from loans or international cooperation, despite its relevance. One of these issues is undoubtedly bilingual education. Paraguay, with a high percentage of Guaraní speaking population and indigenous groups from six different language families, need to take up the issue of literacy in the mother tongue and the introduction of a second language. This topic, which was subject of interest and debate, even from programs such as Strengthening Bilingual Education (1998 - 2002) and the implementation of a Guaraní speaker mode in basic education, did not have the required continuity and support for consolidation and expansion, despite the positive results.

Another very important area is the education of girls. While in Paraguay no differences between girls and boys are observed in school enrollment and performance, there are still practices that reinforce traditional gender models (Sottoli and Elias, 2001). The MEC, in conjunction with the National Secretariat for Women and with support from AECID has carried out a program called National Program for equal opportunities and outcomes for women in education since the mid-nineties. The objective of the program was to coordinate actions to promote the recruitment and development of effective gender component in education. This program, although formally incorporated as a MEC, has diminished its impact on the educational system in the second decade.

The review of educational reform allows to identify some areas that are in deficit and in the extent to which these aspects are not taken into account, significant changes in the education system may hardly be achieved. These are related to participation and consensus building on objectives of educational policy and the role of the state and the investment required to provide better answers to the need for expansion of the education system.

About participation, education reform started in the nineties shows an interesting fact that was the creation of the Advisory Board of the Education Reform (CARE) and the role it played as external body of the Ministry of Education but with sufficient social legitimacy and political power to influence the formulation of policy. The CARE, that then became the National Council of Education Culture (CONEC) went from having a leading role to being a body with little influence and presence in the education debate. In this sense, the strengthening of CONEC should be promoted, regaining the role and legitimacy that has had in its beginnings as an independent and competent body to guide policies on education.

Moreover, the review of the educational reform shows us the weak participation of other actors, mainly from teachers' organizations, which have said there were not enough spaces for actors and stakeholders in the policy debate. Without denying the complexity of the topic and the existing objections in relation to some organizations, very close to partisan political groups, with visions and practices of Paraguayan politics (patronage, prebend), is necessary to create mechanisms for dialogue and engagement with these sectors so to achieve broader and deeper consensus upon which to build educational policy.

Regarding the management of the education system, two of the aspects which have shown weakness are the budgetary allocation and the overly centralized management model.

It is required to review and make a budget adjustment so that the Ministry of Education and the various bodies (central, local) have the resources in a timely manner not only for the implementation of plans and programs but also for performing systematic national and international assessments that contribute to improving the quality of teaching, efficiency and reduce inequities, especially to the rural and indigenous sectors.

To facilitate the management of education systems, the organizational and budgetary capacities of local bodies such as the Departmental Boards of Education should be particularly strengthened. These tips will allow greater control and local participation in the management of the education system and increase the efficiency, as many of the programs and actions of the MEC are defined and implemented at the central level.

Considering the recent data it can be noted that gaps remain between the social sectors in terms of access and retention in school, the most disadvantaged people in rural areas, those who speak Guaraní as the predominant language and those with lower incomes. The education system has failed to counter this, generating a process of expulsion of the educational system which results in a few years of schooling of a large sector of the population.

From this presentation and the analysis of the Paraguayan educational reform it is possible to gain, inputs and guidance for future actions in the development and implementation of educational policies.

In first place, it is important to emphasize the centrality of the State in the construction and implementation of educational policies. While Paraguay has not implemented a decentralized management system or a strong privatization process, there is a discourse that blames the State and the public education as inefficient and low quality. What must be achieved is to overcome the excessive centralization that characterizes the education system and build a more efficient management system with greater participation of departmental and municipal authorities, which implies a change in the institutional model of the Ministry of Education and Culture (MEC).

Moreover, it is necessary to create conditions for greater participation and involvement of teachers and their organizations. The tension between Teachers' Unions and the MEC has been a permanent condition for education reform. The teacher unions have been criticized by bodies such as the National Council of Education and Culture (CONEC), noting that by pursuing improvements in their working conditions, these organizations threaten the achievement of educational goals. On the other hand, the Unions have indicated that teachers' organizations had no opportunity to participate neither the discussion nor in the definition of educational policies. The urgency of addressing substantive changes in training and on the labor conditions of teachers should lead both actors to create new mechanisms for dialogue and consultation to establish bridges to jointly address the improvement of teaching, a key element to overcome many of the limitations that the education system suffers.

One aspect that has been noted in this study was the leading role of the Advisory Council on Educational Reform (CARE, then CONEC) in the direction of the educational, at least in its initial phase, and generating capacity to monitor the management of the educational system. As noted, this role was losing steam in recent years, currently having little influence on educational policy decisions. It is therefore important to strengthen CONEC and through this council, broaden the discussion of educational policies through national and regional forums and meetings.

Finally, a key issue for the Paraguayan State is making a major investment in the education sector. Otherwise, the expansion of coverage (that it still needed in Paraguay) and the improvements of the quality of the educational provision will be very difficult to accomplish.

References

- World Bank “ED Stats” < <http://datatopics.worldbank.org/education/>> acceso 5 de febrero 2014.
- Bonal, Xavier 2002 “Globalización y política educativa: Un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina” en Revista Mexicana de investigación educativa (México, DF.)Vol. 64, N°3, julio-septiembre 2002.
- Cardozo, Nelsón 2009 “Políticas educativas argentinas en perspectiva comparada. El rol del Estado en la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional”, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional y II Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación, Buenos Aires, 25 al 27 de junio de 2009.
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1992 Reforma Educativa, Compromiso de Todos (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura (MEC)).
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1996 El Desafío Educativo: Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay (Asunción: MEC).
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1996 Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo, Plan Estratégico de la Reforma Educativa. (Asunción: Ministerio de Educación Cultura, MEC).
- Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) 1998 Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, Estrategias y Políticas de la Educación Paraguaya (Asunción: MEC).
- Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) 2007 Situación de la Educación en el Paraguay (Asunción: Consejo Nacional de Educación y Cultura. CONEC).
- Elías, Rodolfo 2012 “La investigación educativa en Paraguay: su desarrollo en el marco de la transición democrática y la reforma educativa” en Gorostiaga, Jorge; Palamidessi, Mariano y Suasnabar, Claudia Investigación educativa y política en América Latina (Buenos Aires: Noveduc).
- Elías, Rodolfo y Segovia, Elvio 2011 “La educación en tiempos de Stroessner” en Ministerio de Educación y Cultura (org.) La educación en el Paraguay independiente, (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura) Vol.1.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) 2000 Los congresos educativos de la reforma de la educación paraguaya (Asunción: Fundación en Alianza).
- Ministerio de Educación y Cultura 1998 Ley General de Educación (Asunción: MEC).
- Ministerio de Educación y Cultura 2008 Plan estratégico de educación Paraguay 2020 – Actualizado: Bases para un pacto social (Asunción. Consejo Nacional de Educación y Cultura, Ministerio de Educación y Cultura).

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) 2011 Plan Nacional De Educación 2024 (Asunción: Ministerio de Educación y Cultura).
- Molinas, José; Elías, Rodolfo y Vera, Mirna 2004 Estudio y Análisis del Sector Educativo en Paraguay (Asunción: Instituto Desarrollo, JICA).
- Molyneux, Maxine 2008 “The ‘Neoliberal Turn’ and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?” en Development and Change (Oxford: Institute of Social Studies)
- Pini, Mónica, y Gomes Melo, Savana Diniz 2011 “Argentina y Brasil: Cambios y contradicciones en las políticas educativas”, Ponencia presentada al IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios, Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.
- Rivarola, Domingo 2000 “La reforma educativa en el Paraguay” en Serie Políticas Sociales (Santiago: CEPAL, Naciones Unidas) N° 40.
- Vassiliades, Alejandro 2008 “Regulación social, gobernabilidad y políticas educativas entre la focalización y la heterodoxia: la propuesta del programa integral para la igualdad educativa” en Educación, Lenguaje y Sociedad (Buenos Aires) Vol. V, N° 5.
- World Bank “ED Stats” <http://datatopics.worldbank.org/education>

Rodolfo Elías

rudi.elias@gmail.com

Rodolfo Elias graduated in Psychology (Catholic University of Asunción) and Master in Social Psychology (University of Guelph, Canada). He has taken courses in Educational Policy (Universidad Alberto Hurtado, Chile). His professional activities focus on education research, project evaluation and university teaching. He has conducted research and published studies in the field of national and international education. He has integrated the research team of the Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), has done work for UNICEF – Paraguay, for various programs of the Ministry of Education and Culture of Paraguay, and has served as a specialist of the Institute for Development and Educational Innovation (IDIE) OEI - Paraguay. He is currently Coordinator of the Education Area of the Instituto Desarrollo (Asunción).